

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)  
den 24 april 2007\*

I mål C-523/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 23 december 2004,

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av M. Huttunen och W. Wils, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Konungariket Nederländerna**, företrädd av H.G Sevenster och M. de Grave, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: nederländska.

svarande,

med stöd av:

**Republiken Frankrike**, företrädd av G. de Bergues och A. Hare, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

**DOMSTOLEN** (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász och J. Klučka samt domarna J.N. Cunha Rodrigues (referent), K. Schiemann, J. Makarczyk, U. Lõhmus, E. Levits och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: P. Mengozzi,  
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 16 november 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) och 52 i EG-fördraget (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse) samt enligt rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik (EGT L 240, s. 15; svensk specialutgåva, område 7, volym 4 s. 130), rådets förordning (EEG) nr 2299/89 av den 24 juli 1989 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem (EGT L 220, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 3 s. 174), i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3089/93 av den 29 oktober 1993 (EGT L 278, s. 1; svensk specialutgåva, område 7, volym 5 s. 12), genom att göra eller genom att, trots omförhandlingen av avtalet om luftfart som ingicks den 3 april 1957 mellan Konungariket Nederländerna och Amerikas förenta stater (*Tractatenblad* 1957, nr 53, nedan kallat 1957 års avtal), bibehålla internationella åtaganden gentemot Förenta staterna
  - avseende vilka flygpriser som trafikföretag vilka Förenta staterna har utsett skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen,
  - avseende de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i Nederländerna och,

- om att ge Förenta staterna rätt att återkalla, tillfälligt dra in eller begränsa trafikrättigheter för det fall de av Konungariket Nederländerna utsedda lufttrafikföretagen inte ägs av denna medlemsstat eller av nederländska medborgare.
  
- 2 Genom beslut av domstolens ordförande den 6 juni 2005 har Republiken Frankrike tillåtits intervensera i målet till stöd för Konungariket Nederländernas yrkanden.

### **Tillämpliga bestämmelser**

- 3 I artikel 1 i förordning nr 2299/89 föreskrivs följande:

”Denna förordning skall gälla för datoriserade bokningssystem som erbjuds eller



2. Förpliktelserna enligt artikel 8 för moderföretag och deltagande lufttrafikföretag gäller inte mot ett datoriserat bokningssystem som kontrolleras av lufttrafikföretag i ett tredje land, i den mån ett moderföretag eller ett deltagande lufttrafikföretag inte beviljas en behandling i detta land som är likvärdig med den som tillämpas enligt denna förordning och enligt kommissionens förordning (EEG) nr 2672/88."

5 I artikel 1.1 i förordning nr 2409/92 finns bestämmelser om kriterier och förfaranden som gäller fastställande av biljettpriser och tariffer för lufttrafik uteslutande inom gemenskapen.

6 Punkterna 2 och 3 i denna artikel har följande lydelse:

"2. Denna förordning skall, utan att tillämpningen av punkt 3 påverkas, inte gälla följande:

- a) Biljettpriser och tariffer som tillämpas av andra lufttrafikföretag än EG-lufttrafikföretag.
  
- b) Biljettpriser och tariffer som fastställts inom ramen för allmän trafikplikt, i överensstämmelse med rådets förordning (EEG) nr 2408/92 av den 23 juli 1992 om EG-lufttrafikföretags tillträde till flyglinjer inom gemenskapen ...

3. Bara EG-lufttrafikföretag skall ha rätt att införa nya produkter eller lägre priser än de gällande för identiska produkter.”

7 I artikel 12 i förordning nr 2409/92 föreskrivs följande:

”Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1993.”

## **Bakgrund till tvisten**

### *1957 års avtal*

- 8 Konungariket Nederländerna och Förenta staterna ingick 1957 års avtal den 3 april 1957.
- 9 Genom ett protokoll av den 31 mars 1978 (*Tractatenblad* 1978, nr 55, nedan kallat 1978 års protokoll) kompletterades 1957 års avtal. Detta avtal har också ändrats genom utväxling av noter den 13 oktober och den 22 december 1987 (*Tractatenblad* 1988, nr 12), den 29 januari och den 13 mars 1992 (*Tractatenblad* 1992, nr 63) samt den 14 oktober 1992 (*Tractatenblad* 1992, nr 177, nedan kallad notväxlingen av oktober månad 1992).

- 10 Genom protokoll av den 11 juni 1986 (*Tractatenblad* 1986, nr 88) samt genom notväxlingen av oktober månad 1992 ändrades 1978 års protokoll.
- 11 Genom notväxlingen av oktober månad 1992 ändrades flera bestämmelser i 1957 års avtal, bland annat artikel 1 (definitioner), artikel 2 (tilldelning av rättigheter), artikel 3 (designation), artikel 4 (ägarande och kontroll av flygbolag), artikel 6 (säkerhet), artikel 7 (tullar och avgifter), artikel 8 (lojal konkurrens), artikel 13 (biläggande av tvister) och artikel 16 (uppsägning) samt bilagan till avtalet innehållande en tabell över flygförbindelserna. Ett antal ändringar gjordes dessutom i 1978 års protokoll.
- 12 Däremot ändrades inte bestämmelserna om biljettpriser och datoriserade boknings-system i 1957 års avtal genom notväxlingen av oktober månad 1992.
- 13 Enligt nämnda notväxling föreskrevs att denna skulle tillämpas provisoriskt från och med att noterna utväxlats, det vill säga den 14 oktober 1992. Sedan denna notväxling ratificerats av det nederländska parlamentet den 26 april 1993, trädde den i kraft den 11 maj 1993 (se *Tractatenblad* 1993, nr 84 och 85).



*Open skies-målen och följderna av dessa*

- 14 Kommissionen genomförde, innan förevarande förfarande mot Konungariket Nederländerna inleddes, fördragsbrottsförfaranden mot åtta andra medlemsstater vilka ingått luftfartsavtal med Förenta staterna.
- 15 Kommissionen riktade mellan juni 1995 och maj 1996 en formell underrättelse till var och en av dessa medlemsstater och mellan mars och april 1998 ett motiverat yttrande till samma medlemsstater. Den 18 december 1998 väckte kommissionen talan mot dem vid domstolen. Konungariket Nederländerna intervenerade till stöd för den berörda medlemsstaten i vart och ett av dessa mål. Domstolen meddelade dom i dessa mål (Open skies-målen) den 5 november 2002, genom dom i mål C-466/98, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2002, s. I-9427), i mål C-467/98, kommissionen mot Danmark (REG 2002, s. I-9519), i mål C-468/98, kommissionen mot Sverige (REG 2002, s. I-9575), i mål C-469/98, kommissionen mot Finland (REG 2002, s. I-9627), i mål C-471/98, kommissionen mot Belgien (REG 2002, s. I-9681), i mål C-472/98, kommissionen mot Luxemburg (REG 2002, s. I-9741), i mål C-475/98, kommissionen mot Österrike (REG 2002, s. I-9797), i mål C-476/98, kommissionen mot Tyskland (REG 2002, s. I-9855).
- 16 Genom de sju senare av dessa domar (talan mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland avsåg en speciell situation) slog domstolen fast att de berörda medlemsstaterna hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 52 i EG-fördraget samt enligt förordning nr 2409/92 och förordning

nr 2299/89, i dess lydelse enligt förordning nr 3089/93, genom att göra eller genom att, trots omförhandlingen av gällande luftfartsavtal, bibehålla internationella åtaganden gentemot Förenta staterna avseende vilka flygpriser som trafikföretag vilka Förenta staterna har utsett skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen, avseende de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i de berörda medlemsstaterna, och om att ge Förenta staterna rätt att återkalla, tillfälligt dra in eller begränsa trafikrättigheter för det fall de av den berörda medlemsstaten utsedda lufttrafikföretagen inte ägs av denna medlemsstat eller av dess medborgare.

- 17 Som en följd av dessa domar tillskrev kommissionen Konungariket Nederländerna den 25 november 2002, den 30 juli 2004 och den 10 mars 2005 och uppmanade denna medlemsstat att dels inte fullfölja de bilaterala förhandlingarna med Förenta staterna, dels säga upp 1957 års avtal.

*Det administrativa förfarandet och yrkandena*

- 18 Med anledning av notväxlingen av oktober månad 1992 riktade kommissionen den 19 januari 1999 en formell underrättelse till Konungariket Nederländerna, vilken besvarades genom skrivelse av den 1 juni 1999.
- 19 Den 24 oktober 2000 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Konungariket Nederländerna, i vilket den anmodade denna medlemsstat att inom två månader från delgivningen vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet. Konungariket Nederländerna besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 23 februari 2001.

20 Kommissionen väckte förevarande talan den 23 december 2004.

**Invändningen om rättegångshinder på grund av att det administrativa förfarandet tagit orimligt lång tid i anspråk**

*Parternas argument*

21 Konungariket Nederländerna har påpekat att det administrativa förfarandet i förevarande fall tagit mycket lång tid. Kommissionen har nämligen låtit mer än sex år förflyta mellan notväxlingen av oktober månad 1992 och den formella underrättelsen (januari 1999) och mer än fyra år mellan det motiverade yttrandet (oktober 2000) och väckandet av förevarande talan (december 2004). På grund av detta har kommissionen försatt Konungariket Nederländerna i en situation som är så ogynnsam att den har mist sin rätt att väcka talan mot den medlemsstaten i förevarande ärende.

22 Trots att kommissionen år 1995 inledde fördragsbrottsförfaranden mot åtta andra medlemsstater i Open skies-målen, gjorde kommissionen inga invändningar mot notväxlingen av oktober månad 1992. Genom att vänta mer än sex år innan den riktade en formell underrättelse till Konungariket Nederländerna har kommissionen skapat berättigade förväntningar hos den nederländska regeringen på att det inte förelåg någon överträdelse av gemenskapsrätten.

- 23 Kommissionen har inte uppfyllt sin skyldighet att iaktta en rimlig tidsfrist, vilken utgör en del av principen om god förvaltnings sed och följer av rättssäkerhetsprincipen.
- 24 Enligt Konungariket Nederländerna, som stöds av den franska regeringen på denna punkt, skulle 1957 års avtal, i dess ändrade lydelse, ge rättssäkerhet för de berörda transportföretagen, vilka får tillträde till den amerikanska marknaden genom avtalet. I mellantiden har kommissionen godkänt alliansen mellan företagen KLM Royal Dutch Airlines (nedan kallat KLM) och Northwest Airlines. Förenta staterna ansåg att åtagandena i detta avtal utgjorde en förutsättning för att denna allians skulle erhålla den för alliansen nödvändiga konkurrensrättsliga immuniteten. En uppsägning av 1957 års avtal skulle omedelbart leda till att denna konkurrensrättsliga immunitet skulle återkallas av de amerikanska myndigheterna och att möjligheten att få ett godkännande av samarbetet mellan bolagen KLM och Air France (redan godkänt av kommissionen) skulle bli rent illusorisk. Skadorna vid ett återkallande av denna konkurrensrättsliga immunitet skulle komma att uppgå till miljontals euro.
- 25 Kommissionen har invänt att den, enligt fast rättspraxis, inte behöver följa bestämda tidsfrister vid tillämpning av artikel 226 EG.
- 26 Vidare har det faktum att kommissionen inlett ett fördragsbrottsförfarande mot Konungariket Nederländerna senare än mot de åtta andra medlemsstaterna inte medfört en nackdel för den förra medlemsstaten utan tvärtom en fördel. Konungariket Nederländerna har i förhållande till de åtta andra medlemsstaterna haft en fördel av att ha fått en längre tidsfrist för att undvika att en talan väcks, genom att säga upp notväxlingen av oktober månad 1992.

*Domstolens bedömning*

- 27 Om det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 226 EG tar orimligt lång tid i anspråk kan visserligen, i vissa fall, den aktuella medlemsstatens möjligheter att vederlägga kommissionens argument försvåras. Det kan även innebära ett åsidosättande av rätten till försvar. I förevarande mål har emellertid inte den nederländska regeringen visat att den osedvanligt långa tiden för det administrativa förfarandet påverkat det sätt på vilket den ordnat sitt försvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-2461, punkterna 15–16, samt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Österrike, punkt 36).
- 28 Domstolen framhåller att fördragsbrottsförfarandet grundas på ett objektiva konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten. En medlemsstat kan i ett sådant fall, som det förevarande, inte med framgång åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar för att hindra en objektiv fastställelse av att denna stat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt EG-fördraget eller enligt en sekundärrättsakt. Att godta en sådan invändning skulle vara oförenligt med syftet med det förfarande som föreskrivs i artikel 226 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Österrike, punkt 38).
- 29 Den omständigheten att en uppsägning av 1957 års avtal skulle kunna innebära att den konkurrensrättsliga immuniteten återkallades av de amerikanska myndigheterna, med de eventuella skador som kunde uppkomma till följd av detta, saknar betydelse för frågan huruvida förevarande talan kan tas upp till sakprövning. Denna talan, som grundas på artikel 226 EG, syftar enbart till att fastställa att en överträdelse av gemenskapsrätten har skett till följd av de åtaganden som gjorts mellan Konungariket Nederländerna och Förenta staterna.

30 Invändningen om rättegångshinder skall således ogillas.

### **Argumentet avseende händelseutvecklingen efter det motiverade yttrandet**

#### *Parternas argument*

31 Konungariket Nederländerna har, med stöd av Republiken Frankrike, gjort gällande att kommissionen väckt förevarande talan utan att i tillräcklig utsträckning ha beaktat händelseutvecklingen efter det motiverade yttrandet. Efter det att Open skies-domarna avkunnats gav nämligen Europeiska unionens råd den 5 juni 2003 kommissionen två mandat att förhandla fram luftfartsavtal med Förenta staterna och med övriga tredje länder. Dessa mandat regleras genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 847/2004 av den 29 april 2004 om förhandling om och genomförande av luftfartsavtal mellan medlemsstater och tredje länder (EUT L 157, s. 7). Kommissionen har vid upprepade tillfällen uppmanat medlemsstaterna att avstå från att föra bilaterala förhandlingar på luftfartsområdet för att inte äventyra de pågående gemenskapsförhandlingarna.

32 Om domstolen biföll förevarande talan skulle Konungariket Nederländerna vara tvunget att upphäva de bestämmelser som fastslagits strida mot gemenskapsrätten.

Detta skulle försätta denna medlemsstat i en omöjlig situation. Genom att förhandla om ett sådant upphävande med Förenta staterna skulle Konungariket Nederländerna störa de pågående gemenskapsförhandlingarna.

- 33 Konungariket Nederländerna har med stöd av den franska regeringen anfört att kommissionen i det nu aktuella förfarandet varken har tagit hänsyn till de två förhandlingsmandat som den erhöll av rådet i juni 2003 eller till förordning nr 847/2004. Således har det inte gjorts någon bedömning av den avsevärda skada som en uppsägning av de bilaterala luftfartsavtalen skulle kunna orsaka flygbolagen.
- 34 Principen om lojalt samarbete mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna enligt artikel 5 i EG-fördraget är ömsesidig, varför även kommissionen är skyldig att samarbeta för att bevara gemenskapsrättens effektivitet. Det skulle inte vara att samarbeta lojalt om kommissionen hindrade Konungariket Nederländerna att uppfylla sina gemenskapsskyldigheter. Kommissionen har handlat i strid med artikel 5 i EG-fördraget genom att väcka förevarande talan, när den av medlemsstaterna och rådet har getts nödvändiga instrument för att se till att den transatlantiska luftfarten överensstämmer med gemenskapsrätten.
- 35 En uppsägning av 1957 års avtal skulle skapa ett rättsligt tomrum som skulle skada såväl Konungariket Nederländernas som övriga medlemsstaters intressen. Även om flygförbindelser fortfarande skulle vara möjliga enligt principen om internationell

hövlighet, vilket kommissionen har påstått, skulle tillämpningen av denna princip inte medge att gemenskapens trafikföretag skulle kunna dra nytta av den rättsliga och ekonomiska säkerhet som ett sådant avtal som det nu aktuella garanterar. Deras trafikprogram skulle behöva godkännas på nytt varje säsong och detta skulle skapa osäkerhet. Det faktum att deras driftsvillkor skall godkännas eller avslås skapar en ytterligare administrativ börda och innebär att gemenskapens trafikföretag utsätts för risken att vissa flygförbindelser inte tillåts av Förenta staternas myndigheter.

36 Kommissionen har svarat att den i skrivelser riktade till Konungariket Nederländerna den 25 november 2002, den 30 juli 2004 och den 10 mars 2005 uppmanat denna medlemsstat att inte inleda förhandlingar med Förenta staterna utan i stället utlösa uppsägningsklausulerna i 1957 års avtal. Detta har inte försatt Konungariket Nederländerna i en ohållbar situation.

37 Rädslan för att en uppsägning av detta avtal skulle skapa ett rättsligt tomrum saknar för övrigt grund. För det fall ett nytt avtal inte skulle slutas mellan gemenskapen och Förenta staterna skulle flygförbindelser fortfarande vara möjliga enligt principen om internationell hövlighet.

### *Domstolens bedömning*

38 Domstolen erinrar, utöver vad som anförts ovan i punkt 29 i förevarande dom, om att kommissionen inte behöver iaktta en bestämd tidsfrist vid tillämpningen av



bestämmelserna i artikel 226 EG. Kommissionen har i förevarande fall förklarat att den beslutat att avvakta domstolens domar i Open skies-målen år 2002 och den nederländska regeringens reaktion på dessa domar, innan den väckte förevarande talan. Genom detta agerande har kommissionen inte utövat sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning med stöd av artikel 226 EG på ett sätt som strider mot fördraget.

39 Enligt fast rättspraxis skall frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 14 juli 2005 i mål C-433/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2005, s. I-6985, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

40 I förevarande fall löpte den frist som angavs i det motiverade yttrandet ut den 24 december 2000, vilket innebär att de händelser som åberopas av Konungariket Nederländerna saknar betydelse i förevarande tvist.

41 Detta argument kan således inte godtas.

## Prövning i sak

*Frågan huruvida domstolen måste avgöra om det finns ett nytt avtal till följd av ändringarna genom notväxlingen av oktober månad 1992*

### Parternas argument

<sup>42</sup> Enligt kommissionen har ändringarna genom notväxlingen av oktober månad 1992 väsentligt ändrat karaktären på 1957 års avtal genom att detta omvandlades till ett helt nytt så kallat Open skies-avtal, det vill säga ett avtal som skulle uppfylla flera av Förenta staternas regerings angivna villkor, såsom fritt tillträde till alla flyglinjer, beviljande av oinskränkta flyglinje- och trafikrättigheter, fastställande av priser enligt ett så kallat "dubbelt underkännande"-system för flyglinjerna mellan parterna till avtalet och möjligheter till gemensamma linjebeteckningar. Nämnda ändringar fick till följd att förutsättningar skapades för ett närmare samarbete mellan Förenta staterna och Konungariket Nederländerna, vilket gav upphov till nya, omfattande internationella åtaganden för sistnämnda stat. Dessa ändringar visar att 1957 års avtal omförhandlades i sin helhet. I en sådan situation är medlemsstaterna förhindrade inte bara att göra nya internationella åtaganden, utan också att bibehålla sådana åtaganden om de strider mot gemenskapsrätten.

<sup>43</sup> Konungariket Nederländerna har bestritt att ett nytt avtal kommit till stånd genom notväxlingen av oktober månad 1992 och anser att 1957 års avtal som sådant har

förblivit oförändrat. De bestämmelser som tillförts avtalet har konsoliderat innehållet i det ursprungliga avtalet. Ändringarna i oktober månad 1992 var ett resultat av de liberaliseringar som påbörjades för många år sedan till nytta för de båda avtalslutande staternas flygbolag. Notväxlingen av oktober månad 1992 kunde inte ha lett till att 1957 års avtal omvandlades till ett nytt avtal av Open skies-typ, eftersom detta avtal redan före 1992 innehöll de nödvändiga beståndsdelarna i ett Open skies-avtal.

- 44 Eftersom 1957 års avtal ingicks före den 1 januari 1958 omfattas det enligt Konungariket Nederländerna av artikel 307 första stycket EG, enligt vilken bestämmelserna i detta fördrag inte skall påverka den aktuella medlemsstatens skyldighet att iakttä de rättigheter som tredje länder har enligt ett avtal som ingåtts före EEG-fördragets ikraftträdande. Detsamma skall gälla för senare sekundärrättsliga bestämmelser. Enbart förekomsten av dessa bestämmelser kan inte leda till att en medlemsstat tvingas säga upp tidigare åtaganden gentemot tredje länder.

### Domstolens bedömning

- 45 Det skall konstateras att 1957 års avtal ursprungligen inte innehöll några bestämmelser om datoriserade bokningssystem. Genom notväxlingarna den 29 januari och den 13 mars 1992 fogades en bilaga om principerna om icke-diskriminering och konkurrens vad gäller datoriserade bokningssystem till detta avtal. Denna bilaga ändrades inte genom notväxlingen av oktober månad 1992.

- 46 På samma sätt är bestämmelserna om biljettpriser i 1957 års avtal, det vill säga i artikel 11 i detta avtal, en följd av notväxlingarna den 29 januari och den 13 mars 1992, och notväxlingen av oktober månad 1992 innehöll inga bestämmelser på detta område.
- 47 Det är riktigt att kommissionen i sin ansökan har medgett att bestämmelserna om datoriserade bokningssystem och om biljettpriser i 1957 års avtal, i dess ändrade lydelse före oktober månad 1992, förblev oförändrade vid notväxlingen av oktober månad 1992.
- 48 Vidare, såsom generaladvokaten påpekat i punkt 136 i sitt förslag till avgörande, uttrycktes i notväxlingen av oktober månad 1992 de avtalslutande parternas vilja, att inte ersätta 1957 års avtal utan endast att ändra vissa, om än viktiga, bestämmelser i detta.
- 49 Det framgår av handlingarna i målet att de ändringar av 1957 års avtal som gjordes i oktober månad 1992, och som har beskrivits i punkt 11 i förevarande dom, fick till följd att luftfarten mellan Förenta staterna och Konungariket Nederländerna helt avreglerades. Fritt tillträde till samtliga flyglinjer mellan samtliga platser i de två staterna säkerställdes, utan begränsningar med avseende på kapacitet och frekvens, utan restriktioner med avseende på mellanliggande platser och på platser som ligger framför eller bortom ("behind, between and beyond rights") och med samtliga önskade kombinationer av flygmaskiner ("change of gauge"). Denna totala frihet kompletterades med bestämmelser om möjligheter för de berörda flygbolagen att ingå avtal om gemensamma linjebeteckningar ("code sharing") och med bestämmelser som främjar konkurrens.

- 50 Härav följer att ändringarna i oktober månad 1992 av 1957 års avtal fick till följd att förutsättningar skapades för ett närmare samarbete mellan Förenta staterna och Konungariket Nederländerna, vilket gav upphov till nya, omfattande internationella åtaganden för Konungariket Nederländerna.
- 51 Domstolen framhåller vidare att ändringarna i oktober månad 1992 visar att 1957 års avtal omförhandlades i sin helhet. Även om vissa bestämmelser i avtalet formellt sett inte ändrades genom dessa ändringar eller endast undergick marginella redaktionella ändringar, bekräftades de åtaganden som följer av dessa bestämmelser vid omförhandlingen. I en sådan situation är medlemsstaterna emellertid förhindrade inte bara att göra nya internationella åtaganden, utan också att bibehålla sådana åtaganden om de strider mot gemenskapsrätten.
- 52 Det får dessutom anses vara utrett att ändringarna i oktober månad 1992 av 1957 års avtal i sin helhet påverkar räckvidden av vissa av de bestämmelser som formellt sett inte ändrades genom dessa ändringar eller som ändrades endast i begränsad utsträckning.
- 53 Härav följer att samtliga internationella åtaganden som har ifrågasatts i förevarande talan skall bedömas med hänsyn till de gemenskapsbestämmelser som kommissionen har åberopat till stöd för talan (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Danmark, punkterna 36–42, kommissionen mot Sverige, punkterna 34–40, kommissionen mot Finland, punkterna 36–42, kommissionen mot Belgien, punkterna 47–53, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 42–48, samt kommissionen mot Österrike, punkterna 46–52).

- 54 Det framgår av denna analys att den nederländska regeringens argument som grundas på artikel 307 första stycket EG inte kan godtas.

*Fördragsbrott genom åsidosättande av gemenskapens externa behörighet*

#### Parternas argument

- 55 Kommissionen har anfört att när gemenskapen har antagit bestämmelser om införande av gemensamma regler — oavsett form — för genomförandet av en i EG-fördraget föreskriven gemensam politik, har medlemsstaterna inte längre rätt att ingå avtal med tredje länder om åtaganden som kan inverka på eller ändra dessa reglers räckvidd. Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Nederländerna har åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet genom att gentemot Förenta staterna göra åtaganden avseende dels vilka flygpriser som trafikföretag vilka Amerikas förenta stater har utsett skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen, dels avseende de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i Nederländerna.

- 56 Kommissionen har, vad gäller flygpriser, i sin ansökan gjort gällande att Konungariket Nederländerna sedan förordning nr 2409/92 hade trätt i kraft inte längre ensamt kunde göra eller bibehålla internationella åtaganden gentemot tredje länder avseende vilka flygpriser som trafikföretag från tredje länder skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen. Artikel 11 i 1957 års avtal, i dess lydelse enligt notväxlingarna den 29 januari och den 13 mars 1992 samt enligt artikel 6 i 1978 års protokoll, innehåller emellertid ett sådant åtagande. Konungariket Nederländerna har dessutom, vid notväxlingen av oktober månad 1992, bibehållit denna bestämmelse. Denna medlemsstat har därigenom åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet enligt artikel 1.3 i förordning nr 2409/92.
- 57 Vad avser datoriserade bokningssystem har kommissionen påstått att Konungariket Nederländerna vid omförhandlingen av 1957 års avtal år 1992 har bibehållit bilagan till detta avtal, i vilken principerna för datoriserade bokningssystem anges. Konungariket Nederländerna har därigenom åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet enligt förordning nr 2299/89.
- 58 Konungariket Nederländerna har gjort gällande att enligt gällande gemenskapsrätt har medlemsstaterna kvar sin behörighet att ingå bilaterala avtal så länge som kommissionen inte har getts ett uttryckligt mandat. Det förhåller sig på annat sätt endast om de gemensamma reglerna skulle kunna påverkas av de bilaterala förpliktelserna, vilket inte är fallet i det nu aktuella målet.

- 59 Även om det anses att kommissionen kan göra gällande en exklusiv extern behörighet på grund av att interna gemenskapsbestämmelser har antagits, uppkommer en sådan behörighet inte förrän dessa bestämmelser har trätt i kraft. Förordning nr 2409/92 trädde i kraft den 1 januari 1993 och kunde således inte påverka Konungariket Nederländerna i oktober månad 1992.
- 60 I sin replik har kommissionen analogt åberopat dom av den 18 december 1997 i mål C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (REG 1997, s. I-7411, punkt 45), i vilken domstolen slog fast att under ett direktivs införlivandefrist skall medlemsstaterna avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet. Kommissionen har påpekat att det nederländska parlamentet ratificerade notväxlingen av oktober månad 1992 den 26 april 1993, det vill säga efter den 1 januari 1993 då förordning nr 2409/92 trädde i kraft.
- 61 Konungariket Nederländerna, som stöds av den franska regeringen på denna punkt, har bemött detta argument med att kommissionen, genom att för första gången i sin replik påstå att gemenskapens exklusiva externa behörighet uppkom vid antagandet av förordning nr 2409/92 i stället för vid denna förordnings ikraftträdande, har åberopat en ny grund som ändrar föremålet för talan, vilket inte är tillåtet enligt artikel 42.2 i rättegångsreglerna. Domen i det ovannämnda målet Inter-Environnement Wallonie är under alla omständigheter inte relevant i förevarande mål, dels eftersom det rör en förordning och inte ett direktiv, dels eftersom ingen bestämmelse i 1957 års avtal är av en sådan natur att den allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i förordning nr 2409/92. Slutligen saknar det nederländska parlamentets ratifikation av notväxlingen av oktober månad 1992 betydelse, eftersom denna notväxling började tillämpas redan den 14 oktober 1992.



## Domstolens bedömning

- 62 Vad för det första gäller biljettpriser noterar domstolen att det följer av artikel 1.2 a i förordning nr 2409/92 att denna förordning inte gäller biljettpriser och tariffer som tillämpas av andra lufttrafikföretag än EG-lufttrafikföretag, men att denna begränsning gäller utan att tillämpningen av artikel 1.3 i samma förordning påverkas. Enligt artikel 1.3 i förordningen skall bara EG-lufttrafikföretag ha rätt att införa nya produkter eller lägre priser än de gällande för identiska produkter.
- 63 Det framgår av dessa bestämmelser i förening att det enligt förordning nr 2409/92 indirekt men klart är förbjudet för lufttrafikföretag från tredje länder som verkar i gemenskapen att införa nya produkter eller lägre priser än de gällande för identiska produkter. Genom detta förbud har gemenskapslagstiftaren begränsat dessa trafikföretags frihet att fastställa priser när de trafikerar flyglinjer inom gemenskapen. Gemenskapen har således, i de fall som omfattas av artikel 1.3 i förordning nr 2409/92, förvärvat exklusiv behörighet att gentemot tredje länder göra åtaganden som rör denna begränsning av friheten att fastställa priser för trafikföretag som inte utgör EG-lufttrafikföretag.

- 64 Härav följer att Konungariket Nederländerna sedan förordning nr 2409/92 hade trätt i kraft inte längre ensamt kunde göra eller, trots omförhandlingen av 1957 års avtal, bibehålla internationella åtaganden avseende vilka priser som trafikföretag från tredje länder skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen.
- 65 Ett sådant åtagande följer dock av artikel 11 i 1957 års avtal, i dess lydelse enligt notväxlingarna den 29 januari och den 13 mars 1992 samt enligt artikel 6 i 1978 års protokoll. Konungariket Nederländerna bibehöll detta åtagande trots omförhandlingen av 1957 års avtal, vilken ledde till notväxlingen av oktober månad 1992. Konungariket Nederländerna har genom att förfara på detta sätt således åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet enligt artikel 1.3 i förordning nr 2409/92 (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Danmark, punkterna 97–100, kommissionen mot Sverige, punkterna 93–96, kommissionen mot Finland, punkterna 98–101, kommissionen mot Belgien, punkterna 110–113, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 103–106, kommissionen mot Österrike, punkterna 112–115 samt kommissionen mot Tyskland, punkterna 123–126).
- 66 Denna slutsats påverkas inte av den nederländska regeringens argumentation att notväxlingen av oktober månad 1992 skedde innan förordning nr 2409/92 hade trätt i kraft. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 153–158 i sitt förslag till avgörande började notväxlingen av oktober månad 1992 visserligen att tillämpas provisoriskt från och med den 14 oktober 1992, men avtalet mellan Konungariket Nederländerna och Förenta staterna ingicks slutgiltigt först efter det att notväxlingen hade ratificerats av det nederländska parlamentet den 26 april 1993, det vill säga efter det att förordning nr 2409/92 hade trätt i kraft.

- 67 Vad för det andra gäller datoriserade bokningssystem har kommissionen yrkat att domstolen skall fastslå att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning nr 2299/89, i dess lydelse enligt förordning nr 3089/93.
- 68 Förordning nr 3089/93 antogs den 29 oktober 1993 och trädde enligt artikel 2.1 i förordningen i kraft den 11 december 1993.
- 69 Oberoende av huruvida det är antagandet eller ikraftträdandet av denna förordning som avses, infaller båda dessa datum senare än ratificeringen av notväxlingen av oktober månad 1992. Härav följer att den exklusiva externa behörighet för gemenskapen som kommissionen har åberopat inte kunde följa av förordning nr 3089/93.
- 70 Följaktligen skall kommissionens anmärkning vad avser datoriserade bokningssystem prövas enbart mot bakgrund av förordning nr 2299/89 utan hänsyn till förordning nr 3089/93.

- 71 Det framgår av artiklarna 1 och 7 i förordning nr 2299/89 att förordningen, på villkor att behandlingen är ömsesidig, även är tillämplig på tredje länders medborgare som erbjuder eller använder ett datoriserat bokningssystem inom gemenskapens territorium.
- 72 Genom denna förordning har gemenskapen förvärvat exklusiv behörighet att gentemot tredje länder göra åtaganden avseende datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används inom gemenskapen.
- 73 Det har inte bestritts att Konungariket Nederländerna och Förenta staterna genom notväxlingarna den 29 januari och den 13 mars 1992 lade till en bilaga till 1957 års avtal, vilken avser principerna för datoriserade bokningssystem, däribland de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i Nederländerna. Konungariket Nederländerna bibehöll nämnda bilaga trots omförhandlingen av 1957 års avtal, vilken resulterade i notväxlingen av oktober månad 1992. Genom att förfara på detta sätt har nämnda medlemsstat åsidosatt gemenskapens exklusiva externa behörighet enligt förordning nr 2299/89 (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Danmark, punkterna 102–104, kommissionen mot Sverige, punkterna 98–100, kommissionen mot Finland, punkterna 103–105, kommissionen mot Belgien, punkterna 115–117, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 108–110, kommissionen mot Österrike, punkterna 117–119 samt kommissionen mot Tyskland, punkterna 128–130).

74 Enligt artikel 5 i EG-fördraget skall medlemsstaterna vidare underlätta för gemenskapen att fullgöra sina uppgifter och avstå från varje åtgärd som kan äventyra att EG-fördragets mål uppnås.

75 På området för yttre förbindelser har domstolen slagit fast att fullgörandet av gemenskapens uppgifter och uppnåendet av fördragets mål skulle äventyras om medlemsstaterna kunde göra internationella åtaganden innehållande bestämmelser som kan inverka på bestämmelser som antagits av gemenskapen eller ändra deras räckvidd.

76 Av det anförda följer att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5 i EG-fördraget samt enligt förordningarna nr 2409/92 och nr 2299/89 genom att, trots omförhandlingen av 1957 års avtal, bibehålla internationella åtaganden avseende vilka flygpriser som trafikföretag vilka Förenta staterna har utsett skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen och avseende de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i Nederländerna (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Danmark, punkterna 110–112, kommissionen mot Sverige, punkterna 106–108, kommissionen mot Finland, punkterna 111–113, kommissionen mot Belgien, punkterna 124–126, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 116–118, kommissionen mot Österrike, punkterna 124–126, samt kommissionen mot Tyskland, punkterna 135–137).

*Fördragsbrott genom åsidosättande av artikel 52 i EG-fördraget*

Parternas argument

- 77 Kommissionen har hävdat att artikel 4 i 1957 års avtal, om ägande och kontroll av flygbolag, ändrades i sin helhet genom notväxlingen av oktober månad 1992.
- 78 Kommissionen har gjort gällande att enligt nämnda artikel 4 i dess ändrade lydelse (nedan kallad bestämmelsen om ägande och kontroll av flygbolag) kan flygbolagen i andra medlemsstater än Konungariket Nederländerna fortfarande utestängas från tillämpningen av 1957 års avtal, medan detta avtal tillämpas på nederländska flygbolag med automatik. Flygbolag från dessa medlemsstater diskrimineras därmed, eftersom de inte kan dra nytta av den nationella ordningen i Nederländerna och detta utgör ett åsidosättande av artikel 52 i EG-fördraget.
- 79 Den nederländska regeringen har svarat att i motsats till vad kommissionen har påstått innebar inte notväxlingen av oktober månad 1992 att hela artikel 4 i 1957 års avtal ersattes, utan endast att vissa uttryck i bestämmelsen förtydligades. Artikel 4 förblev oförändrad i sak. Notväxlingen av oktober månad 1992 utgör i detta avseende inte ett nytt avtal och 1957 års avtal omfattas av skyddet i artikel 307 första stycket EG.

## Domstolens bedömning

80 I artikel 4 i 1957 års avtal, i dess ursprungliga lydelse, föreskrevs följande:

”Respektive avtalspart förbehåller sig rätten att inte bevilja ett av den andra avtalsparten utsett flygbolag förmånen att utöva de rättigheter som anges i artikel 3 i förevarande avtal eller att återkalla denna förmån i samtliga fall där parten inte finner det tillfredsställande styrkt att en väsentlig del av äganderätten till flygbolaget innehas av och den effektiva kontrollen av detsamma utövas av medborgare i den andra avtalsparten ...”

81 Genom notväxlingen av oktober månad 1992 ändrades inledningen till denna artikel på följande sätt medan slutet förblev oförändrat:

”Respektive avtalspart förbehåller sig rätten att inte bevilja förmånen att utöva de rättigheter som anges i förevarande avtal eller att tillfälligt dra in, begränsa eller villkora denna förmån ...”

- 82 Härav framgår att artikel 4 i 1957 års avtal inte ersatts i sin helhet genom notväxlingen av oktober månad 1957 såsom kommissionen har påstått.
- 83 Det skall emellertid erinras om, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 170 i sitt förslag till avgörande, att även om artikel 4 i 1957 års avtal formellt sett inte ändrades i någon större omfattning genom notväxlingen av oktober månad 1992, ändrades dess innehåll och räckvidd dock i grunden genom denna notväxling, eftersom den med nödvändighet påverkade nämnda artikels tillämpningsområde till följd av den fullständiga liberaliseringen av trafiken enligt den femte friheten i den mening som avses i artikel 1 i överenskommelsen angående internationell lufttrafik (Chicago, den 7 december 1944; 1953 UNTS 389, SÖ 1945:4).
- 84 Härav följer dels att bestämmelsen om ägande och kontroll av flygbolag skall bedömas mot bakgrund av de åberopade gemenskapsbestämmelserna, dels att den nederländska regeringens argument avseende artikel 307 första stycket EG är ogrundat.
- 85 Vad beträffar frågan huruvida artikel 52 i EG-fördraget är tillämplig, noterar domstolen att denna bestämmelse är tillämplig på luftfartsområdet och särskilt skall tillämpas på flygbolag som är etablerade i en medlemsstat och tillhandahåller luftfartstjänster mellan en medlemsstat och ett tredje land.



- 86 I förevarande fall ger bestämmelsen om ägande och kontroll av flygbolag Förenta staterna bland annat rätt att inte bevilja ett flygbolag som Konungariket Nederländerna har utsett, men som inte till en väsentlig del ägs eller effektivt kontrolleras av denna medlemsstat eller av nederländska medborgare, koncessioner och tillstånd, eller att återkalla desamma.
- 87 Det råder inga tvivel om att denna bestämmelse kan påverka flygbolag som är etablerade i Konungariket Nederländerna och som till en väsentlig del ägs och effektivt kontrolleras antingen av en annan medlemsstat än Konungariket Nederländerna eller av medborgare i en sådan medlemsstat (nedan kallade gemenskapsflygbolag).
- 88 Det framgår i gengäld av nämnda bestämmelses lydelse att Förenta staterna i princip är skyldigt att bevilja flygbolag som till en väsentlig del ägs och effektivt kontrolleras av Konungariket Nederländerna eller av nederländska medborgare (nedan kallade nederländska flygbolag) erforderliga koncessioner och tillstånd.
- 89 Av det anförda följer att gemenskapsflygbolagen alltid kan undantas från rätten att åtnjuta förmånerna enligt 1957 års avtal, medan nederländska flygbolag däremot åtnjuter dessa förmåner. Gemenskapsflygbolagen utsätts därigenom för en diskriminering som hindrar dem från att behandlas som inhemska rättssubjekt i värdmedlemsstaten, det vill säga Konungariket Nederländerna.

90 Härav följer att bestämmelsen om ägande och kontroll av flygbolag strider mot artikel 52 i EG-fördraget (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen kommissionen mot Danmark, punkterna 122–124 och 128–133, kommissionen mot Sverige, punkterna 113–115 och 119–124, kommissionen mot Finland, punkterna 118–120 och 124–129, kommissionen mot Belgien, punkterna 131–133 och 137–142, kommissionen mot Luxemburg, punkterna 122–124 och 128–133, kommissionen mot Österrike, punkterna 130–134 och 138–143 samt kommissionen mot Tyskland, punkterna 144–146 och 150–156).

91 Under dessa förhållanden finner domstolen det styrkt att Konungariket Nederländerna har gjort sig skyldigt till fördragsbrott genom åsidosättande av nämnda artikel.

92 Av det ovan anförda följer att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 och 52 i EG-fördraget, enligt förordningarna nr 2409/92 och nr 2299/89 genom att göra eller genom att, trots omförhandling av 1957 års avtal, bibehålla internationella åtaganden gentemot Förenta staterna

— avseende vilka flygpriser som trafikföretag vilka Förenta staterna har utsett skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen,

— avseende de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i Nederländerna och,

- om att ge Förenta staterna rätt att återkalla, tillfälligt dra in eller begränsa trafikrättigheter för det fall de av Konungariket Nederländerna utsedda lufttrafikföretagen inte ägs av denna medlemsstat eller av nederländska medborgare.

## Rättegångskostnader

<sup>93</sup> Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om så har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas.

<sup>94</sup> Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall Republiken Frankrike bära sin rättegångskostnad.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG) och 52 i EG-fördraget (nu artikel 43 EG i ändrad lydelse) samt enligt rådets förordning (EEG) nr 2409/92 av den 23 juli 1992 om biljettpriser och tariffer för lufttrafik och rådets förordning (EEG) nr 2299/89 av den 24 juli 1989 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem genom att göra eller genom att, trots omförhandlingen av avtalet om luftfart som ingicks den 3 april 1957 mellan Konungariket Nederländerna och Amerikas förenta stater, bibehålla internationella åtaganden gentemot Amerikas förenta stater**

— **avseende vilka flygpriser som trafikföretag vilka Amerikas förenta stater har utsett skall tillämpa på flyglinjer inom gemenskapen,**

— **avseende de datoriserade bokningssystem som erbjuds eller används i Nederländerna och,**

— om att ge Amerikas förenta stater rätt att återkalla, tillfälligt dra in eller begränsa trafikrättigheter för det fall de av Konungariket Nederländerna utsedda lufttrafikföretagen inte ägs av denna medlemsstat eller av nederländska medborgare.

2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Republiken Frankrike skall bära sin rättegångskostnad.

Underskrifter